

**ILMO SR. JOSÉ DA CRUZ**  
**MD Vereador Presidente**  
**Comissão de Justiça e Redação**

**ILMO SR. CARLOS ZANINI**  
**MD Vereador Relator**

Nesta

**Parecer acerca do Projeto de Lei Executivo nº165/2.009 que AUTORIZA O EXECUTIVO A FIRMAR CONVÊNIO COM A MITRA DIOCESANA DE ERECHIM, VISANDO O REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA CONSTRUÇÃO E/OU REFORMAS DAS SEDES DE COMUNIDADES e dá outras providências.**

**1.** Quanto a iniciativa, nada a reparar, eis que a matéria esta inserida naquelas de competência do senhor Chefe do Executivo, nos termos da nossa Lei Orgânica Municipal que reproduz o que esta contido nas Constituições Federal e Estadual.

**2.** Na análise de mérito, se verifica tratar de pedido de autorização visando permitir que a o Município repasse verbas para a Mitra Diocesana local, com o fito de que as comunidades construam ou reformem prédios para suas sedes, que se encontram sob área da Mitra.

**3.** Embora se tenha que ter cautela, o Projeto que se analisa busca permissão para firmar convênio com a Mitra, em cuja minuta, consta textualmente, que o conveniente é a Mitra Diocesana, embora se reconheça, que as obras a serem feitas ou reformadas, são de utilização das comunidades locais.



Pois bem, partindo do principio que o principal é os terrenos – que pertencem a Mitra – e os acessórios - as futuros e já existentes construções, ainda, repetindo o conceito jurídico de que “...o acessório segue o principal...” se deve analisar esta proposta, como puro e simples convênio entre um ente público – O Município - que repassará recursos financeiros a Igreja.

4. E sobre isto, é necessário alertar acerca das vedações constitucionais. Com efeito, preceitua o art. 19, I, da Constituição Federal de 1988, que:

**“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

**I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, *subvencioná-los*, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.”**

De fato, a Constituição Federal veda a subvenção de cultos religiosos ou igrejas, no entanto, como podemos verificar, abre-se uma ressalva para a colaboração dos poderes públicos na atuação social das instituições religiosas em prol do bem comum.

Da simples leitura do dispositivo constitucional retromencionado entendemos *s.m.j.*, que é possível o Município amparar programas educacionais e assistenciais mantidos por entidades religiosas, desde que estas atividades sirvam precipuamente ao interesse público.

Entende-se, neste caso, como colaboração de interesse público aquela em que a Igreja venha a suprir atividades que estariam no âmbito do Município praticar. Daí por que, já visto no magistério de PONTES DE MIRANDA, ao comentar a disposição idêntica que constava da Carta anterior, quando afirma que a vedação constitucional proíbe ao Poder Público concorrer não apenas com dinheiro mas com quaisquer outros bens para o funcionamento

regular ou subsistência de igrejas ou cultos religiosos, nestes exatos termos:

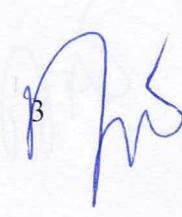
*"Subvencionar cultos religiosos" está no sentido de concorrer, com dinheiro, ou outros bens da entidade estatal, para que se exerça a atividade religiosa." (In "Comentários a Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969", 2ª ed. rev., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970, t. II, p. 185).*

Como se nota, o preceito do art. 19, I, da Constituição em vigor, apenas dá curso a uma tradição normativa republicana, valendo-se, inclusive, de termos que se repetem nos diplomas constitucionais anteriores. Essa tradição, retificados os excessos dos seus momentos iniciais, não se inclina pela impossibilidade de o Estado manter ligação com igrejas; diferentemente, tem por meta obviar a interferência do Estado sobre a economia interna das religiões e impedir medidas que impeçam a livre existência de denominações religiosas – tudo em favor da efetiva liberdade religiosa do cidadão.

A Constituição não quer o Estado inimigo da religião. A religião, como se nota dos dispositivos da declaração de direitos fundamentais, é um bem que o Estado se compromete a tutelar. O art. 19 expressa, sim, dois modos de proteção da liberdade de religião – aquele da não-imposição aos indivíduos de uma religião por parte dos poderes públicos e aquele outro da garantia do tratamento não-discriminatório das religiões existentes.

É de bom alvitre destacar que os recursos públicos recebidos pelos templos de qualquer culto devem ser utilizados, obrigatoriamente, em programas de assistência e promoção social, descabendo a aplicação dos subsídios governamentais em atividades relacionadas à propagação de qualquer doutrina, sob pena de violação ao inciso I do art. 19 da Constituição Federal, anteriormente mencionado, que preconiza o caráter laico de nosso País.

3



Em suma, o Estado é laico, a liberdade religiosa deve ser garantida, e o poder público deve se manter independente em relação aos cultos religiosos ou igrejas. Deve proteger e garantir o livre exercício de todas as religiões, e com elas colaborar, **sempre no interesse público**, o que não significa, evidentemente, colaborar nas despesas com a construção de obras religiosas, porque está terminantemente proibido de subvencionar qualquer religião, salvo no que diz com assistência social, saúde e educação, nas situações em que o ente jurídico religioso substitui o Estado.

Como se vê, o texto constitucional consagra o princípio da liberdade religiosa, que impõe a separação entre a Igreja e o Estado (leia-se União, Estados e Municípios), exatamente para impedir qualquer embaraço ao exercício das atividades daquela. Verifica-se, por outro lado, que tanto a Constituição Federal como a nossa Lei Orgânica vedam ao Município manter relação de dependência ou aliança com a Igreja sem contudo repelir a colaboração de interesse público.

Portanto, não obstante, em nosso entendimento, não haveria eventual impedimento constitucional e legal se as comunidades fossem totalmente independentes da Mitra local, o que aqui não se configura, porquanto estão a edificar em terrenos/áreas da Igreja Católica, ou seja, seu patrimônio deveria ser desvinculado da Igreja e, em caso de sua dissolução, destinar-se a outra entidade de igual natureza.

Aceitar estes repasses de recursos, na forma deste projeto e que o Município passe a subvencioná-la é consentir que a Administração Pública, além de manter com aquela a aliança expressamente proibida pelo texto constitucional, concorra para a formação de patrimônios religiosos, o que também é vedado pelo art. 19, I, da Constituição (supratranscrito).

Colham-se, a respeito, os seguintes ensinamentos doutrinários:

JOSÉ AFONSO DA SILVA (*in Curso de Direito Constitucional Positivo* — São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995 pp. 244 e 245):



"Mais difícil é definir o nível de colaboração de interesse público possibilitada na ressalva do dispositivo, na forma da lei. A lei, pois, é que vai dar a forma dessa colaboração. **É certo que não poderá ocorrer no campo religioso.** Demais, a colaboração tem que ser geral a fim de não discriminar entre as várias religiões. A lei não precisa ser federal, mas da entidade que deve colaborar. Se existe lei municipal, por exemplo, que prevê cessão de terrenos para entidades educacionais, assistenciais e hospitalares, tal cessão pode ser dada em favor de entidades confessionais de igual natureza. A Constituição mesma já faculta que recursos públicos sejam, excepcionalmente, dirigidos a escolas confessionais, como definido em lei, desde que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (art. 213)."

Repise-se que a Constituição Federal é explícita a respeito da adoção da doutrina do Estado laico e da igreja livre, qualquer que seja a crença cultuada. A esse respeito, extrai-se de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim ementada:

*"(...) a Magna Carta, em seu art. 19, inciso I, vedou expressamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios subvencionar; estabelecer cultos religiosos; ou com eles manter relações de dependência. Assim sendo, o legislador constitucional quis dar aos entes federados que compõem a República Federativa do Brasil a condição de Estado laico. (Processo n.1.0000.00.251043-6/000. Desembargador Brandão Teixeira. Acórdão publicado no MG de 20/12/02)*

E mais, há Súmula no TCU, dizendo que a despesa realizada pelo Poder Público com a subvenção de culto religioso é ilegal e de responsabilidade pessoal do ordenador.

Assim, o Estado deve proteger e garantir o exercício livre das religiões (art. 5º, VI, CF), com elas colaborando, sempre no interesse público, não significando isso, evidentemente, auxílio nas despesas com a construção de templo, sob pena de identificação com a igreja beneficiada, contrariando, por conseguinte, o aspecto laico das pessoas políticas.

5. Caberia então, por derradeiro, a análise da ressalva do texto constitucional em relação ao "interesse público".

5



A doutrina constitucional tem classificado as normas constitucionais que contenham vedações ou proibições como normas de eficácia plena. O convênio, que é o instrumento utilizado para formalizar a transferência de recursos, é, por definição, um acordo de vontades de interesse comum (do ente público e da entidade privada), e havendo interesse do ente público inegável é a existência de interesse público.

Mais um ponto que merece esclarecimento é o termo subvenção utilizado no art. 19. Subvenção, que vem latim *subventionem*, significa receber auxílio pecuniário concedido pelos poderes públicos, qualquer que seja a discriminação utilizada para tanto. Portanto, o termo empregado no texto constitucional não se refere ao tipo de transferência corrente definido nas LDOs com esse título, que se restringe às transferências para suporte de gastos com educação, cultura, saúde e assistência social. Ele foi empregado em termos bem mais amplos abrangendo todo e qualquer tipo de transferência de recursos, incluindo os auxílios, as contribuições correntes e as contribuições de capital, a fim de não estimular qualquer forma de interferência do poder público nas igrejas.

E, mesmo considerando-se que a intenção do legislador constituinte foi referir-se à subvenção, nos termos técnicos das leis financeiras, a boa interpretação leva a concluir que tanto as contribuições quanto o auxílio estariam também vedados.

Portanto, o que é INTERESSE PÚBLICO? Em primeiro lugar, INTERESSE PÚBLICO não é sinônimo de INTERESSE COLETIVO, pois este é o que diz respeito tão-somente a uma PARCELA ou SEGMENTO ESPECÍFICO da comunidade organizada, por mais representativa que possa ser: daí por que todo INTERESSE PÚBLICO é um INTERESSE COLETIVO, mas a recíproca não é necessariamente verdadeira.

INTERESSE PÚBLICO, portanto, é a soma de uma maioria de interesses individuais coincidentes, cujo resultado, contudo, se irradia até o ponto de poder ser identificado como de todo o grupo social, inclusive como daqueles que, individualmente, possam ou não compartilhá-lo.



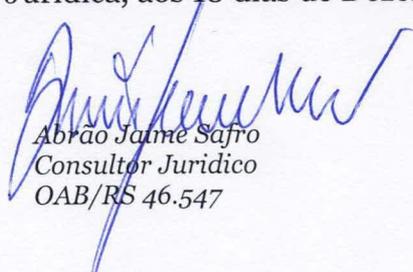
ISSO POSTO, E COM A DEVIDA VÊNIA, NÃO VEMOS NA NESTE PROJETO DE LEI, QUE BENEFICIA DIRETAMENTE A MITRA E NÃO AS COMUNIDADES ORGANIZADAS, EM CAUSA MAIS DO QUE UM SIMPLES CASO DE SATISFAÇÃO DE INTERESSE COLETIVO, OU SEJA, DA COLETIVIDADE QUE PROFESSA A FÉ CATÓLICA. INEXISTE A SATISFAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO, NA MEDIDA EM QUE A MERA CONSTRUÇÃO SE CONFINA NO ATENDIMENTO A COLETIVIDADE RESTRITA QUE IRA FREQUENTÁ-LO, SEM CONSEGUIR IRRADIAR-SE COMO DE INTERESSE PARA AS DEMAIS IGREJAS OU CULTOS RELIGIOSOS DA COMUNIDADE.

6. Portanto, com base no arrazoadado supra, entende esta assessoria ser a presente proposta legislativa de origem no Poder Executivo **inconstitucional**.

7. São estas as considerações que cabem salientando que os pareceres emitidos são essencialmente técnicos, cabendo aos senhores vereadores a análise da conveniência e oportunidade quando da verificação da matéria..

É este o parecer.

Gabinete da Assessoria Jurídica, aos 18 dias de Dezembro de 2.009

  
Abrão Jaime Sajro  
Consultor Jurídico  
OAB/RS 46.547